



CONSEJO DE LA SOCIEDAD CIVIL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL ACTA DE REUNIÓN – JUNIO 2016

Fecha : Jueves 09 de junio 2016

Lugar : Sala Reuniones Subsecretaría de Evaluación Social, Ahumada N° 48, piso 10.

Consejeros asistentes: Heidi Berner, Subsecretaria de Evaluación Social, en representación del Ministro de Desarrollo Social; Paula Silva, representante del Consejo de la Sociedad Civil de SENADIS; Carlos Vaccaro, representante del Consejo de la Sociedad Civil de FOSIS; Carlos Arriagada, representante del Consejo de la Sociedad Civil de SENAMA; Nicole Romo, representante del Consejo de Donaciones Sociales; Clarisa Hardy, experta en desarrollo social; Ignacio Irrarázaval, experto en desarrollo social; Juan Carlos Feres, experto en desarrollo social; Rodrigo Márquez, experto en desarrollo social; María Ignacia Fernandez, suplente del Consejo de la Sociedad Civil de FOSIS; y, Simone Ceccini, asesoría técnica organismos internacionales, CEPAL.

Como expositores de esta sesión asisten Lorena Fries, Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos y Leonardo Moreno, Director Ejecutivo de la Fundación Superación de la Pobreza.

Se excusó de asistir Teresa Matus, experta en Desarrollo Social.

Otros asistentes: Danae Mlynarz, Jefa de la División de Cooperación Público Privada, Hugo Cuevas, asesor del Ministro de Desarrollo Social y Karina Delfino, profesional de la División de Cooperación Público Privada.

También asisten los siguientes miembros del Comité de Participación del Ministerio de Desarrollo Social: Roxana Pizarro, División de Administración y Finanzas de la Subsecretaria de Servicios Sociales; Alejandra Barrueto, División de Política Social; María Angélica Lecaros, División de Promoción y Protección Social; y, Solange Hevia, División de Focalización.

Hora de inicio: 15:15 hrs.

Tabla de la sesión:

1. ¿Cómo interrogamos el sistema de protección social en Chile desde una perspectiva enfoque de derechos? Exposición de Lorena Fries y Leonardo Moreno.
2. Otros

1. **¿Cómo interrogamos el sistema de protección social en Chile desde una perspectiva enfoque de derechos?**

Para abordar el primer punto de la tabla, se realizaron dos exposiciones, la primera a cargo de Lorena Fries, Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos y la segunda por Leonardo

Moreno, Director Ejecutivo de la Fundación Superación de la Pobreza. Ambas presentaciones tienen por objeto dar a conocer la perspectiva de enfoque de derechos en las políticas públicas.

Comienza la intervención de Lorena Fries.

El concepto de derechos humanos es el de un "conjunto de normas jurídicas y principios que reconocen derechos de todas las personas sin distinción", y se caracterizan por ser universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

Cuando el Estado suscribe y ratifica voluntariamente instrumentos jurídicos internacionales se obliga a: respetar (no interferir en el ejercicio del derecho o libertad y no violar los derechos reconocidos); garantizar (preparar el aparato institucional y generar condiciones y adquiere la obligación de adoptar todas las medidas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos); proteger (proteger a ciudadanos y ciudadanas de la afectación de derechos por parte de terceros, además de prevenir, investigar, y sancionar); cooperar (presentar informes y entregar información oportuna, rigurosa, etc., al sistema de UN y a la comunidad en general).

En este sentido, el *enfoque de derechos* se define como una nueva mirada que concibe los derechos humanos de manera integral, interdependiente y complementaria, superando la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación. Se preocupa por la concreción o materialización real de los derechos y la atención a grupos marginados mediante la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos y con amplia participación de la sociedad civil. Así, los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y estas, a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización.

Con el enfoque de derechos hay un cambio de paradigma, en el cual se emplea una necesaria mirada interdisciplinaria e interinstitucional, en el que el derecho se constituye como un elemento de inclusión o integración social; derecho útil/racional, en la que se reunifica el concepto de sujeto de derecho y sujeto social, y en la cual el derecho no sólo se concibe como resultado (aspiraciones objetivas y subjetivas) sino como medio para lograr la materialización de los derechos humanos.

Con este enfoque se instala al centro de la concepción e implementación de las políticas sociales a las personas y colectivos. Las personas a quienes están dirigidas las políticas pasan a ser sus protagonistas, "titulares de derechos", y el Estado el garante de que ello ocurra.

Si bien no existe una fórmula para el enfoque de derechos, hay ciertos elementos que deben estar presentes en las políticas con enfoque de derechos: i) Titularidad de derechos e identificación concreta de organismos obligados o responsables; ii) Exigibilidad: mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad, de tipo constitucional, legal y administrativo; iii) Empoderamiento como parte del proceso de apropiación y exigibilidad; iv) No discriminación; v) No regresividad; vi) Transparencia; vii) Participación incidente y vinculante; viii) Evaluación: Medición del progreso en la realización de los derechos humanos (indicadores).

Una vez finalizada la intervención de Lorena Fries, comienza la presentación de Leonardo Moreno, Director Ejecutivo de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

La actual Constitución de Chile contiene algunas disposiciones sobre derechos sociales relativos a salud, educación y seguridad social, pero las formulaciones en general no están conformes a los estándares internacionales, que permitan la generación de políticas públicas con enfoque de derechos y los métodos previstos para su implementación son relativamente imprecisos y no habilitantes.

El proceso de reforma constitucional debiera asegurar el reconocimiento del rango completo de derechos económicos, sociales y culturales en una constitución revisada.

Las políticas sociales se han desarrollado en paralelo al establecimiento de los Derechos Sociales. Esto se ha visto reforzado en el marco de una Constitución muy débil en materia de Derechos Sociales. Las políticas sociales no han sido elaboradas tratando de responder a los estándares que exige la perspectiva de Derechos. Introducir dichos estándares contribuiría a resolver las presiones e insatisfacciones crecientes de la ciudadanía sobre el Estado, aportando gobernabilidad y desarrollo.

El mínimo social son los equivalentes a los fines específicos e históricamente priorizados en el marco de los derechos humanos (de naturaleza general y abstracta). Estos últimos, de por sí, son holísticos y se encuentran relacionados con la manera en que, en cada momento histórico, se entiende la dignidad e integralidad humana. Definir mínimos constituye un acto de priorización y selección, de entre todas las experiencias posibles que pudieran llegar a ser condición objetiva para realizar un derecho humano.

El satisfactor del mínimo social es el medio concreto a través del cual los titulares pueden realizar y/o experimentar los mínimos sociales definidos para cada derecho.

Las dimensiones y los estándares de satisfactor son el conjunto de criterios que han de tenerse en cuenta durante el proceso de diseño e implementación de los satisfactores de mínimos sociales de derechos. Una satisfactor (política) con enfoque de derechos no es lo mismo que un satisfactor sin enfoque de derechos. En ese sentido, estos estándares imprimen nuevas y mayores exigencias al Estado (como garante) y la sociedad en general durante el diseño, implementación y evaluación de la política. La explicitación de estos criterios ha sido el resultado de tensiones y conflictos que se han suscitado entre los Estados y la sociedad civil. Es decir, son fruto de demandas sociales concretas.

Las garantías sociales se refieren al conjunto de mecanismos que se utilizan para asegurar la existencia de los satisfactores de mínimos, según los estándares definidos. Se trata de mecanismos o arreglos de carácter normativo, institucional, programático o presupuestario que permiten la existencia y sostenibilidad de los satisfactores en el tiempo, en la forma y las condiciones que han sido convenidas.

En resumen, se comparte la necesidad de fortalecer y ampliar el sistema de protección social, retomando la lógica de los derechos para reducir pobreza y desigualdad. Lo que implica delinear el rol garante del Estado y superar el modelo subsidiario de acción social que ha entregado históricamente apoyos compensatorios a los que estructuralmente reciben servicios de mala calidad. En esto hay algunos desafíos de definición para el estado en cuanto a: i) Definir qué áreas del quehacer social del Estado serán incluidas en un Sistema de Protección Social; ii) Bajo qué conceptos y propósitos; y iii) Establecer estándares claros y garantías. Una medida insoslayable de fortalecimiento tiene que ver con la dimensión territorial, local, ello requiere un plan de fortalecimiento que incluya un concepto sobre la gestión local y medidas claras y específicas que de dicho concepto se deriven.

Al término de ambas presentaciones se abre la conversación entre los miembros del Consejo de la Sociedad Civil sobre lo expuesto.

Consejero Carlos Arriagada señala que las presentaciones fueron muy interesantes y completas, pero que el tema de adulto mayor sigue siendo invisibilizado, ya que, no fue mencionado en ninguna presentación.

Consejera Clarisa Hardy felicita ambas presentaciones e invita a tener una jornada de reflexión más extensa para tratar esta materia. Señala que comparte la apreciación que realiza el consejero Arriagada, y agrega que es de la naturaleza de este Ministerio los derechos económicos, sociales y culturales; señala que, lamentablemente hay dos sectores de la población en que se han vulnerado los derechos, en relación a los adultos mayores y a los niños, niñas y adolescentes. Además, agrega que existe un problema de fondo cuando se habla del "máximo de los recursos que se disponga" para lograr progresividad, ya que la pregunta fundamental es ¿quién y cómo se decide? Según su apreciación, esta materia no está resuelta y la discusión de fondo tiene relación con la definición democrática acerca de los derechos y su fiscalidad; sin embargo, la discusión que hoy tenemos es a la inversa, debido a que el marco fiscal es el que define el derecho.

Consejero Rodrigo Márquez agradece las presentaciones y su aporte al debate, y comienza su intervención con la siguiente frase: "que la prosa no mate la poesía". Señala que hay dos o tres tensiones muy álgidas. La primera dice relación con la distancia entre la declaración y la experiencia, y hace un llamado a no agobiarse ante esta tensión debido a que se debe asumir como un gran desafío. Una segunda tensión es cómo condecir la accesibilidad con la gradualidad. En este sentido, todos los problemas que se levantan nos sitúan en otra dimensión. La pregunta fundamental tiene relación en cómo trasladar esta conversación y ver los problemas en algo que hay que trabajar en la opinión pública; las personas exigen derechos en distintos espacios, y el trabajo que hay que realizar es que esa instalación discursiva a nivel de la opinión pública levante expectativas. La última tensión es la distancia entre la expectativa de las personas y las dificultades para su realización.

Simone Ceccini de CEPAL, también felicita a los expositores y señala que distintas personas no toman atención al enfoque de derechos, ya que se tiene la concepción de que éste pudiera ser sólo un listado de demandas; señala que la CEPAL ha funcionado bastante bien en términos de pensar en términos de principios básicos. Agrega que, si bien en Chile hay varias políticas que se pueden criticar, muchas de ellas siguen siendo ejemplos a replicar, sin embargo, se hace fundamental avanzar en una nueva constitución.

Consejero Juan Carlos Feres se suma a las felicitaciones realizadas a las presentaciones y señala que el principal mérito es tener claro de qué es lo que se está conversando cuando se refiere a enfoque de derechos. Agrega que, el momento actual para abordar esa discusión es el propicio, pero hay que asumir la magnitud del desafío. Señala que se siente muy respaldado debido a la doctrina que hay respecto a este tema y que no hay un solo modelo para enfrentar este desafío. Agrega que lo importante es que Chile no se detuvo para empezar desde cero, y que esto se debe ir haciendo en el marco de la cultura y del desarrollo histórico que acompaña al país, y se debe tener claro hacia dónde se apunta y las limitaciones que se tienen. El desafío de que se entienda por igual la definición de enfoque de derechos debe estar acompañado por pedagogía que sea suficientemente clara y esclarecedora.

Ignacio Irrázaval se suma a las felicitaciones hacia las presentaciones y realiza algunas preguntas. La primera tiene relación con el máximo de recursos que se dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad, respecto a esto se hizo mención a un test, ¿cuál es el test? En segundo lugar, señala que el Estado no tiene capacidad de tener una mirada integral de la política pública, entonces ¿cómo se produce la integralidad? El punto es que no se tiene claro aún la implicancia de consagrar derechos ni cómo se hacen exigibles. Respecto a los planteamientos de Moreno, manifiesta la duda sobre los estándares referentes a los mínimos satisfactorios, señalando que lo que se indicó corresponde a criterios y no a estándares; en este sentido, ¿se podría transar el estándar? Y por último, señala estar de acuerdo con la gradualidad pero que faltó la conceptualización filosófica asociada, además que se deben revisar los mecanismos de salida de los

beneficios, si se define una política que llega al 60% de las personas de mayor vulnerabilidad, y esas personas superan al 60% si pierde el beneficio, pudiese existir una regresión.

La consejera suplente de FOSIS, María Ignacia Fernández también se suma a las felicitaciones hacia los expositores y hace tres preguntas. La primera se refiere a la relación que existe entre el marco de derechos y los deberes, en particular de participación política y los temas tributarios. La segunda es sobre la propuesta de las entidades rectoras planteadas por Fries. Finalmente, respecto a las técnicas de aseguramiento, hace dos consultas, primero, si es que existe una buena técnica de aseguramiento en los temas institucionales, y solicita que se explique cómo funciona el ámbito presupuestario como una técnica de aseguramiento.

Consejera Nicole Romo señala que falta resaltar la importancia de la participación ciudadana en la discusión. Agrega que, la construcción de las políticas públicas con mayor participación ciudadana, resultan ser más eficientes y eficaces.

Lorena Fries procede a contestar las intervenciones señalando que el enfoque de derechos no es un enfoque estatista, en el sentido de que la deliberación democrática tiene un rol insustituible, y de esta forma no se le debería temer a la expectativa social cuando existen canales de participación. Por su parte, la práctica social ha constituido sujetos de derechos, y agrega que en la actualidad se está pasando del reconocimiento de derechos a su concreción y materialización. Hoy en día, hay una ciudadanía crispada, que tiene relación con los déficits democráticos, en este sentido es importante que los ciudadanos asuman que el discurso no es solo reivindicativo sino que también tiene que ser propositivo, y ahí existe un desajuste. Además, señala ser partidaria de una constitución de tipo maximalista, y que lo importante es tener claros todos los principios y los derechos que se van a contemplar.

Finalmente, respecto de las entidades rectoras, Fries señala que se necesita tener capacidad de fiscalización con atribuciones concretas, por ejemplo, en el caso de SENAME.

Leonardo Moreno se refiere a lo comentado por los consejeros, indicando que existe claridad en las dificultades que existen para abordar este tema, y que para ello se requiere sin duda lograr llegar a acuerdos nacionales respecto a esta temática. Lo único que está claro es que nada es gratis, y el enfoque de derechos no está planteando gratuidad, evidentemente que puede plantear gratuidad en la medida en que los recursos alcancen. Esto mismo tiene que ver con el tema de la gradualidad y la exigibilidad. Agrega que, a su juicio el principio de la gradualidad está claro pero que se transforma en términos de qué es lo que conviene hacer y de qué manera es posible hacerlo.

Moreno agrega que la integralidad es un tema de política social, y que se hace evidente que el tema de la integralidad de derechos requiere de la integralidad de la política social pero no solo en el enfoque de derechos, sino que cualquier política requiere de integralidad.

Finalmente, respecto a la relación entre derechos y deberes, señala que la contracara de un derecho es un deber.

Para terminar el punto de la tabla, la Subsecretaria Heidi Berner señala que este no es un tema de fácil despacho y que por cierto requiere de reflexiones más profundas, y es un trabajo que estamos avanzando en el Ministerio. Agradece a los expositores por haber asistido a la sesión del Consejo de la Sociedad Civil y se da paso al último punto de la tabla.

2. Otros

Subsecretaria Heidi Berner recuerda que el Consejo de la Sociedad Civil sesiona el segundo jueves de cada mes, pero que no hay inconvenientes en adelantar las sesiones del consejo para tratar

temas específicos que sean de su interés, como algunos Consejeros han planteado en el caso de las políticas que está desarrollando el Ministerio en el ámbito de la niñez.



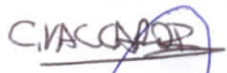





Consejera Clarisa Hardy lamenta que no haya habido acuso de recibo por parte del Ministerio ante la declaración del Consejo de la Sociedad Civil. Señala que la declaración tenía por objeto aportar en la discusión del Ministerio, y que éste pueda hacerse cargo de los niños vulnerados.

Subsecretaria Heidi Berner que si hubo acuso de recibo, razón por la cual la Secretaria Técnica del Consejo, Danae Mlynarz respondió señalando la disponibilidad del Ministro para asistir a una sesión extraordinaria del Consejo para tratar el tema y cómo el Ministerio ha estado trabajando intersectorialmente esta problemática.

Por ello, se acuerda que el tema a tratar en la próxima sesión de consejo será: "cambios programáticos y legales para la protección de las niñas, niños y adolescentes que está impulsando el Ministerio de Desarrollo Social". Se acuerda enviar con anterioridad los documentos referentes a esta temática.

La próxima sesión del COSOC se realizará el día **7 de julio a las 15.00 hrs.**

Hora de término de la sesión: 18.20 hrs.

Heidi Berner, Subsecretaria de Evaluación Social	
Paula Silva, Representante del Consejo de la Sociedad Civil de SENADIS	
Carlos Vaccaro, Representante del Consejo de la Sociedad Civil de FOSIS	
Carlos Arriagada, Representante del Consejo de la Sociedad Civil de SENAMA	
Nicole Romo, Representante del Consejo de Donaciones Sociales	
Clarisa Hardy, Experta en desarrollo social	
Ignacio Irrarrázaval, Experto en Desarrollo Social	
Juan Carlos Feres, Experto en Desarrollo Social	
Rodrigo Márquez, Experto en Desarrollo Social	